



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Première session ordinaire
Rome, 24-25 février 2020

Distribution: générale	Point 5 de l'ordre du jour
Date: 22 janvier 2020	WFP/EB.1/2020/5-B
Original: anglais	Rapports d'évaluation
	Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org/fr>).

Rapport succinct de l'évaluation de la stratégie du PAM en matière de personnel (2014-2017)

Résumé

La présente évaluation de la stratégie du PAM en matière de personnel (2014-2017) a été demandée par le Bureau de l'évaluation. Elle arrive à point nommé, la stratégie entrant dans sa sixième année de mise en œuvre.

Les trois questions principales couvertes par l'évaluation étaient les suivantes:

- La stratégie est-elle efficace?
- Quels en sont les résultats?
- Pour quelles raisons a-t-elle eu les résultats observés?

La stratégie en matière de personnel cadrait avec les réflexions sur la gestion des ressources humaines en vigueur à l'époque où elle a été élaborée. Elle ne tient toutefois pas compte de certaines évolutions récentes, notamment l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021, ni des constatations récentes sur la culture organisationnelle et la satisfaction du personnel.

Les évaluateurs font état tout à la fois des bons résultats obtenus et des domaines à améliorer en rapport avec chacun des quatre impératifs énoncés dans la stratégie:

- *Renforcer la culture de la performance*: parmi les points forts on peut citer les outils et les orientations qui ont été améliorés, notamment pour remédier aux problèmes de performance. Cela étant, la majorité des employés du PAM continuent de considérer la gestion de la performance comme une formalité administrative à remplir chaque

Conformément à la politique en matière d'évaluation (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et pour respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues des évaluations, l'édition du présent rapport a été limitée et il est donc possible que certains termes employés ne soient pas pleinement conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
tél.: 066513-2030

Mme D. McWhinney
Conseillère principale chargée de l'évaluation
tél.: 066513-3968

- année, et il est nécessaire de s'attaquer aux problèmes de performance de manière plus cohérente.
- *Développer les talents du PAM:* le PAM a élaboré des outils, des cadres et des orientations à l'intention des employés en matière de gestion de carrière, amélioré le processus de promotion des administrateurs recrutés sur le plan international et développé les possibilités d'apprentissage. La grande majorité des employés sont fiers de travailler pour le PAM, mais ils ont aussi souvent le sentiment de ne pas être "maîtres" de leur propre gestion de carrière, qui dépend pour beaucoup des "relations" de chacun.
 - *Recentrer l'attention:* le PAM a accordé une plus grande place au bien-être du personnel et augmenté les investissements dans ce domaine. Il a moins bien réussi à satisfaire les attentes soulevées par la stratégie concernant la mise en place de "contrats adaptés à sa mission" pour tous les employés recrutés localement. On observe un profond sentiment d'inégalité chez des employés du PAM qui font le même travail mais qui ont des types de contrat différents, et le recours massif du PAM aux contrats de courte durée pour la majorité de ses effectifs appelle une attention urgente.
 - *Préparer des dirigeants très performants:* le PAM a augmenté le nombre et l'éventail des programmes de formation destinés aux futurs dirigeants et aux hauts responsables. Il n'a cependant pas encore mis en place d'incitations visant à amener les personnes occupant des postes de supervision à appliquer les compétences adéquates en matière de gestion du personnel.

Des progrès ont été accomplis en rapport avec les quatre impératifs énoncés dans la stratégie. Néanmoins, les employés à tous les niveaux qui ont été consultés ont estimé que d'importants éléments de la gestion des ressources humaines au PAM n'étaient pas encore à la hauteur de ce qu'ils devraient être. Comme cela a été souligné dans le rapport de 2019 sur la culture organisationnelle et le respect des règles déontologiques au PAM, les dirigeants doivent montrer l'exemple d'un comportement respectueux de la déontologie, tenir les employés comptables de leurs actes en cas de manquement et mettre l'accent tout à la fois sur les résultats et sur les moyens utilisés pour les obtenir¹.

Les évaluateurs recommandent au PAM d'élaborer une nouvelle politique axée sur le personnel, qui définisse la conception qu'il se fait de son personnel futur ainsi que les valeurs fondamentales qui devraient façonner sa culture organisationnelle. Le PAM devrait réviser sa stratégie fonctionnelle en matière de ressources humaines de manière à poursuivre la professionnalisation de la fonction correspondante, à élaborer un cadre de responsabilité permettant aux supérieurs hiérarchiques d'assurer une gestion du personnel de la plus haute qualité, à mener un examen approfondi des modalités contractuelles existantes, et à renforcer sa démarche volontariste d'information de ses employés.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la stratégie du PAM en matière de personnel (2014-2017)" (WFP/EB.1/2020/5-B) et de la réponse de la direction (WFP/EB.1/2020/5-B/Add.1), et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

¹ PAM. 2019. *Examen indépendant de la culture organisationnelle et du respect des règles déontologiques au Programme alimentaire mondial*. Disponible à l'adresse: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000110426/download/>.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Introduction et caractéristiques de l'évaluation

1. Approuvée en 2014, la stratégie du PAM en matière de personnel (2014-2017) entre dans sa sixième année de mise en œuvre, et son inscription au plan de travail du Bureau de l'évaluation pour 2019-2021 était donc judicieuse.
2. Les trois questions principales couvertes par l'évaluation étaient les suivantes:
 - La stratégie est-elle efficace?
 - Quels en sont les résultats?
 - Pour quelles raisons a-t-elle eu les résultats observés?
3. L'évaluation couvre la période 2014-2019. Entre avril et juin 2019, les données d'évaluation ont été recueillies aux niveaux mondial, régional et national au moyen des pistes de recherche suivantes:
 - l'élaboration rétrospective de la théorie du changement appliquée à la stratégie du PAM en matière de personnel;
 - un examen de la documentation existante;
 - un examen d'ensembles de données pertinents, notamment les résultats de l'enquête mondiale auprès du personnel;
 - des entretiens collectifs menés avec plus de 580 employés regroupés par type de contrat lors de missions sur le terrain effectuées dans les Bureaux du PAM en Afghanistan, en Algérie, au Burundi, en Inde, au Nicaragua, en République démocratique du Congo, en République-Unie de Tanzanie, au Sénégal, au Soudan et au Tchad et dans les bureaux régionaux de Johannesburg et de Panama²;
 - des entretiens avec des informateurs clés actuellement en poste au Siège du PAM ou qui y avaient été affectés précédemment;
 - un examen d'organisations comparables – le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et la société Klynveld Peat Marwick Goerdeler (KPMG) – dans le cadre d'une étude documentaire et d'entretiens.
4. Les résultats de l'évaluation seront principalement utilisés par la Division des ressources humaines, les directeurs régionaux, les directeurs de pays et leurs administrateurs des ressources humaines, le Groupe de direction, le Bureau des services juridiques, les directeurs ainsi que les coordonnateurs chargés de la dotation en personnel en poste au Siège, le Bureau de la déontologie, le Bureau de l'Ombudsman et des services de médiation et le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle.
5. Les limites suivantes ont été rencontrées: absence d'une quatrième organisation comparable; indisponibilité des membres du Conseil d'administration pour les entretiens; et incapacité à ventiler les données issues des entretiens par sexe du fait de l'organisation d'entretiens collectifs par type de contrat. Ces limites n'ont pas nui à la qualité de la collecte des données.

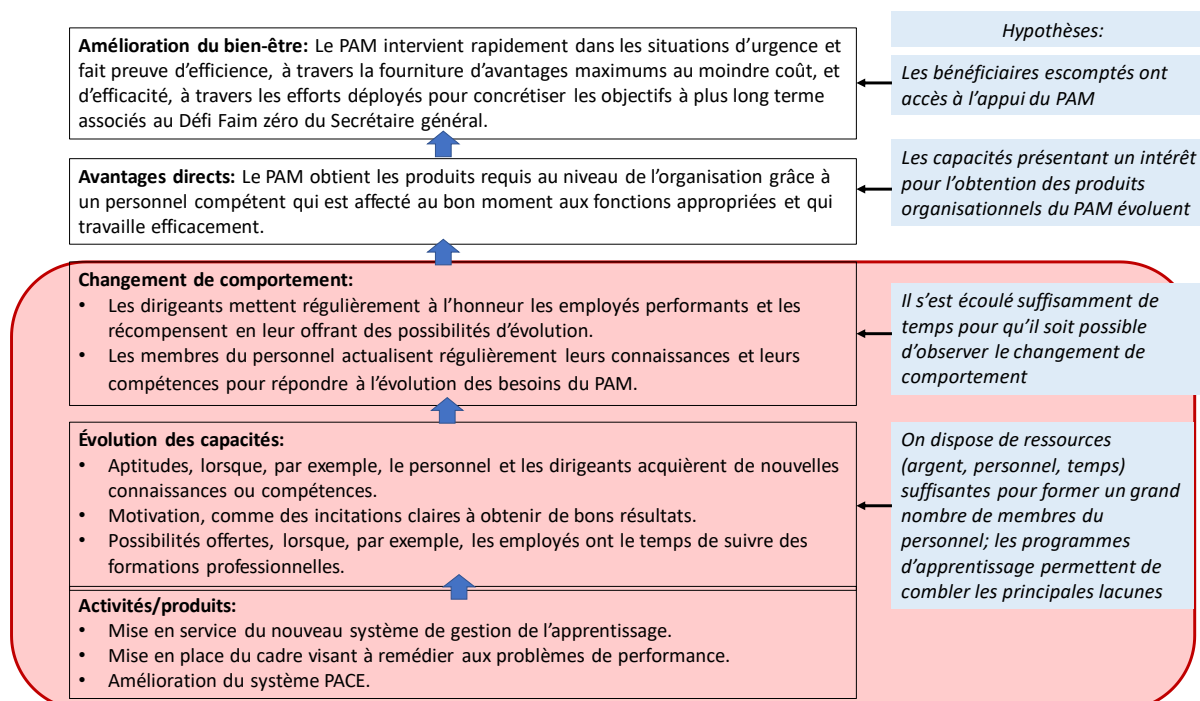
² Les sites des missions sur le terrain ont été choisis de manière à respecter l'équilibre géographique tout en intégrant des bureaux de diverses tailles, dont les effectifs évoluaient différemment, qui menaient différents types d'activités et possédaient différentes structures de ressources humaines, et tout en évitant les chevauchements avec des missions sur le terrain en lien avec d'autres évaluations et audits et le processus de restructuration organisationnelle.

Contexte

6. La stratégie du PAM en matière de personnel a été approuvée en novembre 2014. Bien qu'elle soit qualifiée de "stratégie", elle a été approuvée par le Conseil d'administration et intégrée au recueil des politiques du PAM. Elle s'articule autour de quatre impératifs et de 11 initiatives connexes et énonce clairement l'objectif consistant à faire des ressources humaines du PAM une fonction se consacrant moins aux activités "administratives" et davantage aux orientations "stratégiques".
7. Les évaluateurs emploient le terme "personnel du PAM" pour désigner les administrateurs recrutés sur le plan international, les administrateurs auxiliaires, les administrateurs recrutés sur le plan national et les agents des services généraux, et le terme "autres employés" pour désigner les consultants, les volontaires des Nations Unies, les titulaires d'une bourse d'études, les stagiaires, les titulaires d'un contrat de services ou d'un accord de services spéciaux et les volontaires du PAM.
8. Depuis 2014, plusieurs changements survenus à l'extérieur du PAM sont à signaler: adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030; augmentation dans le monde du nombre de crises complexes et prolongées touchant la sécurité alimentaire; évolution des attentes en matière de collaboration interorganisations, comme indiqué dans le Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées (2015) du Comité de la sécurité alimentaire mondiale; évolution des attentes des responsables et du personnel des organismes des Nations Unies dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les actes de harcèlement sexuel et les autres abus commis par des membres du personnel des Nations Unies; et engagements renouvelés pris par le système des Nations Unies en faveur de la parité des sexes.
9. Les travaux de recherche et le débat engagé au niveau mondial sur la gestion des ressources humaines sont demeurés relativement cohérents depuis 2014. Les principaux sujets abordés sont les suivants: gestion de la performance, notamment la marche à suivre pour remédier aux problèmes de performance; bien-être du personnel comme facteur influant sur la performance; acquisition de talents et planification des effectifs; diversité sur le lieu de travail; et encadrement efficace pour maintenir la compétitivité et la rentabilité des organisations.
10. Parmi les évolutions qui se sont produites au PAM pendant la période couverte par l'évaluation (depuis 2014), on citera notamment les changements aux postes de Directeur exécutif (en 2012 et 2017) et de Directeur de la Division des ressources humaines (en 2013, 2017 et 2019), qui se sont traduits par des changements de priorités au niveau institutionnel et en matière de ressources humaines.
11. La théorie du changement élaborée par l'équipe d'évaluation en concertation avec la Division des ressources humaines (figure 1) illustre la façon dont la stratégie en matière de personnel devait contribuer aux objectifs organisationnels du PAM en influant directement sur l'évolution des capacités et des comportements des employés. Elle s'inspire du modèle de théorie du changement COM-B³, qui postule que le changement de comportement d'un individu résulte de l'interaction de trois conditions: les capacités – capacités psychologiques et physiques d'un individu à entreprendre une activité, notamment la possession des connaissances et des compétences nécessaires; les possibilités offertes – facteurs externes qui rendent possible ou poussent à adopter un comportement; et la motivation – processus mentaux qui dynamisent et dirigent le comportement, en particulier les processus d'habitude et les réponses émotionnelles.

³ John Mayne. 2016. *The COM-B Theory of Change Model*. Disponible à l'adresse https://www.academia.edu/29391991/The_COM-B_Theory_of_Change_Model.

Figure 1: Aperçu de la théorie du changement appliquée à la stratégie du PAM en matière de personnel



12. Au moment de l'approbation de la stratégie en matière de personnel, on estimait à 17,3 millions de dollars É.-U. le coût de sa mise en œuvre pour la période se terminant en 2017. Conformément à l'estimation initiale, 21,5 millions de dollars ont été mis en réserve en prévision de cette mise en œuvre, sous le contrôle de la Division des ressources humaines, pour la période 2013-2018.

Principales constatations

Qualité de la stratégie

13. La stratégie du PAM en matière de personnel (2014-2017) donne une vision globale, mais ne fournit que peu d'indications sur ce qu'exigerait sa mise en œuvre de la part des parties prenantes internes et externes ni sur les responsabilités connexes. En outre, comme cela est mentionné dans l'audit interne de 2016 portant sur la fonction Ressources humaines, certains éléments clés de la stratégie, comme le schéma de progression de carrière et la mise en place de capacités globales de planification des effectifs, n'ont pas toujours été repris dans la section relative au personnel figurant dans les plans annuels de performance des bureaux de pays, augmentant ainsi le risque que la contribution de ces derniers à la mise en œuvre de la stratégie ne soit pas prise en compte.
14. La stratégie rappelle diverses bonnes pratiques mondiales concernant la gestion des ressources humaines, qui étaient en vigueur au moment de son élaboration et qui demeurent d'actualité aujourd'hui. Cela étant, elle néglige en grande partie la problématique femmes-hommes et n'aborde guère les questions relatives à la diversité et à l'inclusion.
15. Les principaux sujets couverts par les stratégies actuelles du HCR, de l'UNICEF et de KPMG dans le domaine de la gestion des ressources humaines sont globalement les mêmes que ceux traités en rapport avec les quatre impératifs énoncés dans la stratégie du PAM. Les différences résident dans leur mise en œuvre.

16. La stratégie du PAM en matière de personnel était adaptée au contexte de 2014-2017. Les principales questions qui y sont traitées demeurent pertinentes, mais le document a perdu en visibilité au fil du temps et est devenu obsolète à la lumière de certaines évolutions qui se sont produites récemment au PAM et dans le système des Nations Unies, notamment l'adoption du Programme 2030, l'élaboration d'un nouveau plan stratégique du PAM couvrant la période 2017-2021 et la plus grande place accordée à la culture organisationnelle et à la satisfaction du personnel.

Résultats de la stratégie

17. Les évaluateurs ont constaté que la mise en œuvre de la stratégie en matière de personnel depuis 2014 avait permis de répondre à tous les impératifs énoncés dans celle-ci et de mener les initiatives connexes. La stratégie ne comprenait toutefois pas de cadre de résultats autonome, et son application était en fait suivie au moyen de quatre indicateurs de performance clés et de plusieurs indicateurs secondaires portant sur certains de ses aspects.
18. Après l'approbation de la stratégie, la fonction Ressources humaines au PAM a joué un rôle plus stratégique. La création d'un poste d'administrateur principal des ressources humaines de classe P-5 dans tous les bureaux régionaux a été un point positif, mais a contrasté avec les différences de classes et de types de contrat attribués aux administrateurs des ressources humaines qui ont été affectés dans les bureaux de pays du PAM.

Premier impératif: Renforcer la culture de la performance

19. Les modifications apportées aux outils et processus concernés ont permis d'améliorer le taux de conformité aux exigences en matière d'information sur les résultats – de 81 pour cent en 2012 à 97 pour cent en 2017, soit l'un des taux les plus élevés au sein du système des Nations Unies – et de renforcer la transparence de la notation lors des évaluations. Pour autant, la culture du PAM sur le plan de la gestion de la performance commence tout juste à évoluer, et de nombreux employés considèrent encore cette gestion comme une formalité administrative et non comme l'une des composantes d'un processus continu de perfectionnement professionnel. Les supérieurs hiérarchiques ne sont pas récompensés pour l'attention qu'ils portent au perfectionnement professionnel et à la gestion du personnel.
20. Depuis 2014, le PAM a renforcé le cadre et les outils qu'il utilise pour remédier aux problèmes de performance: il a mis des boîtes à outils à la disposition des supérieurs hiérarchiques et du personnel et a ajouté un quatrième niveau de notation ("objectifs partiellement atteints") au programme en ligne d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences (PACE). Il est probable que ces éléments ont contribué à augmenter la proportion de membres du personnel ayant obtenu une appréciation négative – "performance insuffisante" ou "objectifs partiellement atteints" –, qui est passée de 0,4 pour cent en 2012 à 2,1 pour cent en 2017, puis à 1,7 pour cent en 2018.
21. Dans le même temps, les informations recueillies pendant les visites sur le terrain laissent penser qu'un grand nombre de supérieurs hiérarchiques s'efforcent encore d'éviter de porter des appréciations PACE négatives, et ce pour diverses raisons, notamment le travail administratif que cela exige et la crainte de représailles. Résultat, les équipes doivent composer avec des personnes peu performantes – une difficulté que rencontrent aussi d'autres organismes des Nations Unies.

22. En juillet 2019, la Directrice du Bureau de la déontologie du PAM a demandé un examen indépendant de la culture organisationnelle du PAM, qui a mis en évidence que l'évaluation professionnelle était "très souvent l'occasion de se livrer au harcèlement", un constat fait aussi bien par les employés, qui avaient le sentiment que leur carrière était "entre les mains de dirigeants qui [avaient] toute autorité pour prendre des décisions subjectives"⁴, que par les responsables, qui pour certains avaient "peur de rédiger une appréciation défavorable de crainte de faire l'objet d'accusations de comportement abusif de la part des employés visés, en guise de représailles"⁵.

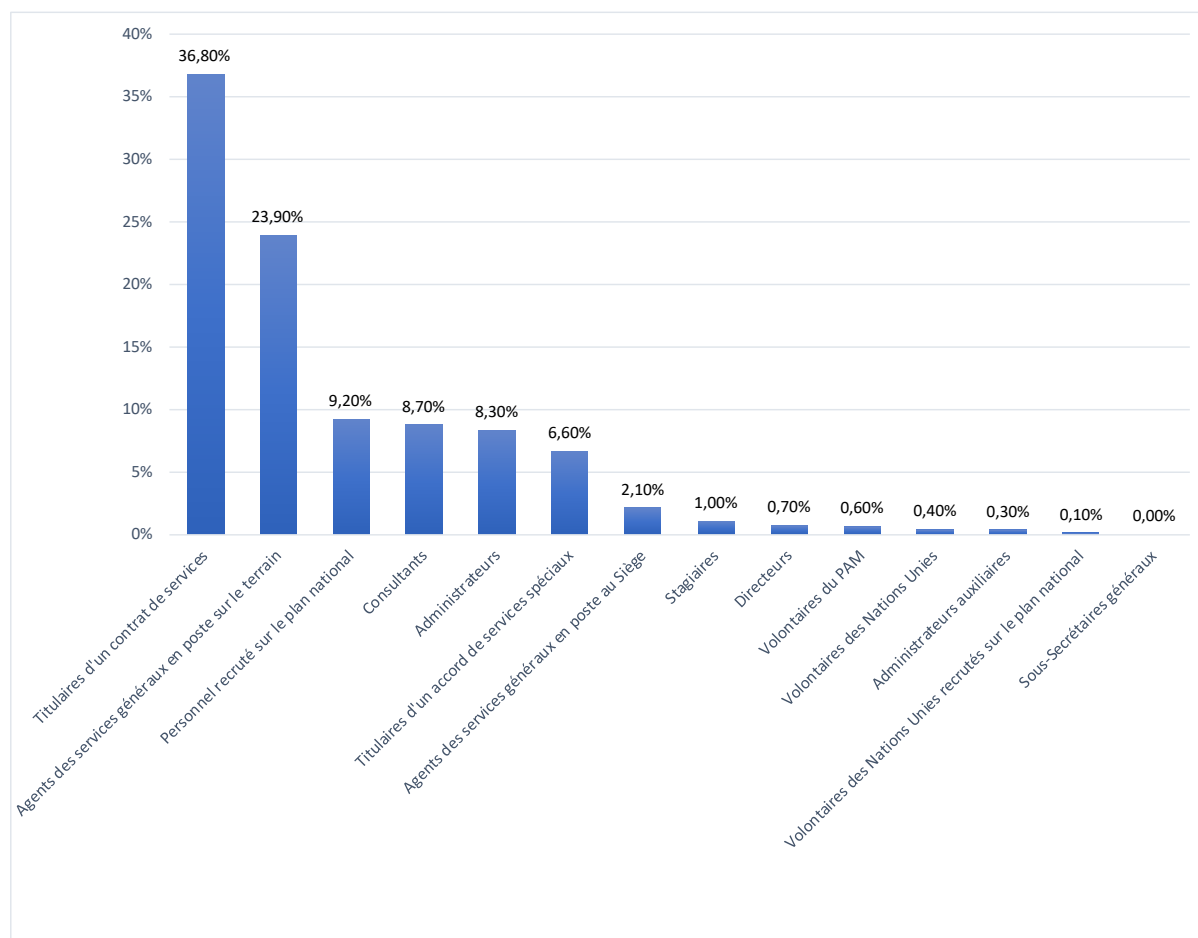
Deuxième impératif: Développer les talents du PAM

23. Depuis 2014, le PAM a amélioré la gestion de carrière et rendu le processus plus transparent et plus accessible. Parmi les mesures prises, on peut citer la création de schémas de progression de carrière fondés sur les capacités pour divers parcours professionnels et une révision du processus de promotion pour les administrateurs recrutés sur le plan international et du programme des administrateurs auxiliaires.
24. La gestion de carrière demeure toutefois une source majeure de frustration pour les employés du PAM. D'après les résultats de l'enquête mondiale auprès du personnel de 2018 et les données issues des entretiens menés lors de l'évaluation, la majorité des employés du PAM estiment qu'ils ne maîtrisent pas leur propre gestion de carrière. Il est probable qu'une partie des frustrations à cet égard tient à la perception selon laquelle "gestion de carrière" est synonyme de "promotion". Dans la stratégie en matière de personnel, on ne trouve aucune indication sur la question de savoir si chaque employé peut ou doit être promu, ni sur la nécessité de valoriser et de soutenir les membres du personnel qui ont atteint leur plafond de carrière naturel.
25. Le PAM a considérablement amélioré les possibilités d'apprentissage offertes aux employés au moyen de sa plateforme en ligne WeLearn. De 165 en 2014, le nombre de types de cours WeLearn suivis est passé à 1 922 en 2018; quant au nombre d'utilisateurs de WeLearn, il est passé de 3 936 en 2014 à 11 173 en 2017, les deux tiers environ de ces utilisateurs étant des employés recrutés localement (figure 2).

⁴ PAM. 2019. *Examen indépendant de la culture organisationnelle et du respect des règles déontologiques au Programme alimentaire mondial*, page 32. Disponible à l'adresse: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000110426/download/>.

⁵ *Ibid.*

Figure 2: Pourcentage de cours suivis par catégorie d'utilisateurs sur l'ensemble de la période 2014-2018



Source: les données sur le suivi des cours WeLearn (2014-2018) émanent de la Division des ressources humaines.

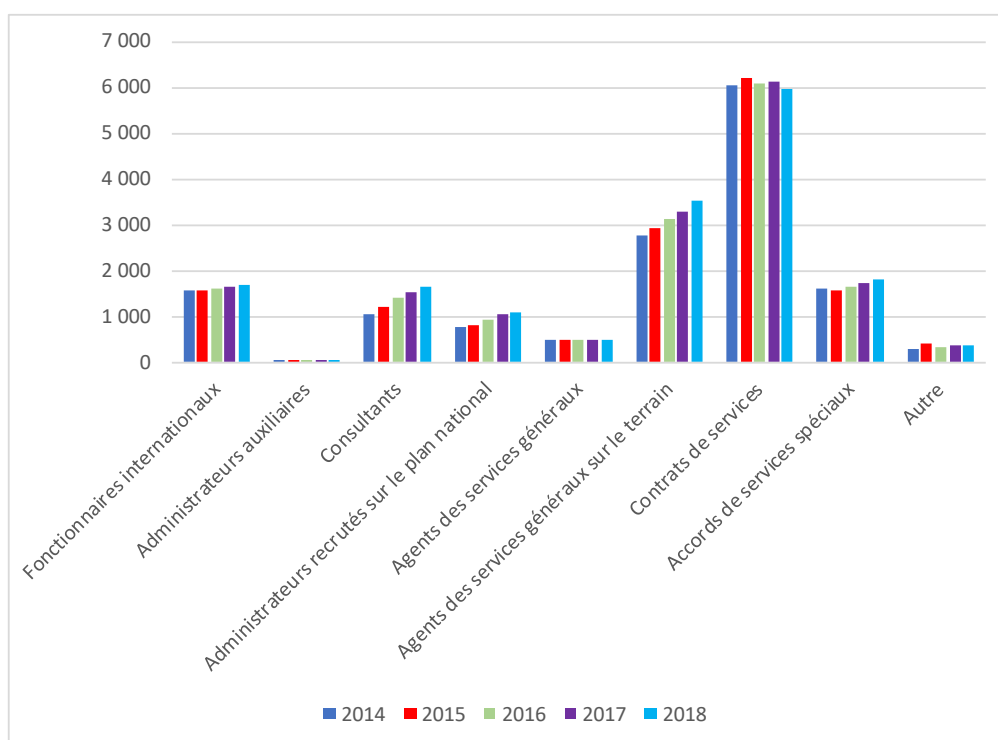
26. Depuis 2014, le PAM a fait quelques progrès sur la voie de l'amélioration de la diversité de ses effectifs, quoiqu'à des degrés divers selon le niveau d'ancienneté. En 2018, les femmes représentaient 35 pour cent de l'ensemble des effectifs du PAM, soit une légère augmentation par rapport à la proportion de 32 pour cent enregistrée en 2014. À titre de comparaison, les femmes représentaient 47 pour cent de l'effectif total de l'UNICEF en 2017, 39 pour cent du personnel du HCR et 55 pour cent des effectifs associés de ce dernier. L'équilibre entre les sexes au PAM varie en fonction de la situation géographique – le pourcentage de femmes étant généralement inférieur dans les environnements d'urgence – et selon la catégorie de personnel et la classe. Aux niveaux supérieurs (classe P-3 et au-dessus), le PAM n'a pas encore atteint la parité.
27. Depuis 2014, le PAM a amélioré certains éléments de la planification stratégique de ses effectifs, mais il commence seulement à aborder de manière cohérente les défis connexes. La politique en matière de plans stratégiques de pays semble avoir donné un élan considérable à ce programme d'action, en particulier grâce aux examens systématiques consacrés à l'harmonisation organisationnelle menés dans le cadre de la mise en œuvre des plans stratégiques de pays (PSP). Les bureaux de pays visités à l'occasion de la présente évaluation dans lesquels les examens organisationnels ont été entrepris, notamment les bureaux du Burundi, du Nicaragua, du Sénégal, du Soudan et du Tchad, ont généralement estimé que ces examens étaient des moteurs importants permettant de faire évoluer positivement la planification des effectifs dans la perspective de la mise en place des PSP.

28. Le PAM a mis en service de nouveaux outils prometteurs en vue de l'acquisition efficace et efficiente de talents, en particulier le vivier des talents internationaux de demain. Il n'a pas encore défini clairement comment il envisageait de favoriser la progression professionnelle du personnel en poste tout en attirant de nouveaux talents extérieurs.

Troisième impératif: Recentrer l'attention

29. Les titulaires d'un contrat de services recrutés localement ont tiré parti des ressources proposées sur WeLearn, 79 pour cent des cours ayant été suivis par eux. En outre, le nouveau vivier des talents internationaux de demain offre la possibilité de faciliter l'affectation de membres du personnel recrutés sur le plan national à des postes internationaux, même s'il est apparu que l'exigence de la maîtrise de l'anglais constituait un obstacle pour certains d'entre eux.
30. Cela étant, dans le cadre de cet impératif, le PAM a obtenu des résultats mitigés lors de l'établissement de "contrats adaptés à sa mission" destinés au personnel recruté sur le plan national et, plus largement, à tous les employés recrutés localement. Le recours massif du PAM aux contrats de courte durée pour une grande partie de ses effectifs – et sur des périodes prolongées – est un problème qui appelle d'urgence une attention durable. Le PAM se heurte bel et bien à des difficultés pour prévoir ses financements, mais d'autres organisations humanitaires financées par des contributions volontaires, comme le HCR, ont fait la preuve qu'il était possible de supprimer purement et simplement les contrats de services, et donc de proposer des arrangements contractuels plus justes aux employés. Le rapport de 2019 sur la culture organisationnelle a fait apparaître que 40 pour cent des personnes interrogées estimaient qu'il était "probable ou plutôt probable" que des collègues du PAM traitent injustement d'autres collègues en raison de leur type de contrat de travail⁶.

Figure 3: Effectifs du PAM par type de contrat (2014-2018)



Source: les données sur les employés (2014-2018) émanent de la Division des ressources humaines.

⁶ Ibid, page 18.

31. Quantité de données attestent que le PAM accorde une plus grande place au bien-être du personnel – et investit davantage dans ce domaine –, un constat qui fait écho à l'initiative associée à l'impératif 3 appelant à "créer un environnement de travail favorable et sain". Bien que certains points puissent encore être améliorés, le bien-être est le sujet sur lequel les parties prenantes ont le plus souvent exprimé une opinion positive. Entre autres exemples de sujets de satisfaction, on peut citer les suivants: facilitation de l'accès à des salles de gym et à d'autres activités physiques; amélioration de l'hébergement des employés et des infrastructures de bureau; organisation des vaccinations et de visites médicales dans les locaux; accès à un soutien psychologique; et organisation de diverses activités sociales et autres activités de promotion du travail en équipe.
32. Malgré ces efforts, des menaces persistantes continuent de peser sur le bien-être des employés, en particulier du personnel recruté sur le plan national: de nombreux employés se trouvant dans des bureaux auxiliaires isolés n'ont pas accès à des services médicaux bien qu'ils aient une couverture médicale; le personnel international affecté dans des lieux difficiles a droit à des congés de détente payés réguliers, mais pas les membres du personnel national alors que nombre d'entre eux ne viennent pas des régions dans lesquelles ils travaillent; et, dans certains pays, les titulaires d'un accord de services spéciaux ou d'un contrat de services de moins d'un an ne peuvent pas prétendre à bénéficier de prêts bancaires, notamment de prêts immobiliers, même s'ils ont enchaîné plusieurs contrats d'un an consécutifs.
33. D'autres obstacles à l'instauration d'un environnement de travail favorable et sain ont été relevés lors de l'enquête mondiale auprès du personnel de 2018: parmi les personnes ayant répondu à cette enquête, seulement 40 pour cent des femmes et 53 pour cent des hommes avaient le sentiment que le PAM les protégerait s'ils dénonçaient des actes répréhensibles dont ils avaient été victimes ou témoins, et seulement 53 pour cent des femmes et 68 pour cent des hommes pensaient que les employés du PAM à tous les niveaux étaient tenus responsables de leurs actes en cas de comportement non éthique ou de manquement. Les constatations issues de l'enquête de 2019 sur la culture organisationnelle⁷ ont fait apparaître que le PAM n'était pas encore en mesure de prévenir et de traiter efficacement les cas d'abus de pouvoir et d'autres formes d'abus et de harcèlement, notamment les actes de harcèlement sexuel.

Quatrième impératif: Préparer des dirigeants très performants

34. Dans le cadre de l'initiative "mobiliser les hauts responsables", la stratégie en matière de personnel vise à accroître la détermination des dirigeants à pousser au changement, notamment en créant une vision commune de la stratégie et en définissant les rôles des dirigeants en matière de communication et d'exécution des programmes relevant de la stratégie. Le PAM y est parvenu à des degrés divers, les résultats obtenus dépendant en grande partie de l'engagement individuel des dirigeants dans le domaine de la gestion du personnel.
35. Depuis 2014, le PAM a investi dans les capacités d'encadrement et de gestion des individus au moyen de programmes de formation spécialisés. Cependant, il est difficile de déterminer si ces programmes ont contribué à faire évoluer les pratiques d'encadrement et de gestion au PAM.

⁷ *Ibid*, page 14.

36. Pour aborder la planification de la relève de manière plus systématique et transparente, le PAM a mis en place un suivi des administrateurs des classes P-4 et P-5 de façon à déterminer les personnes à même d'occuper des postes P-5 et D-1. L'examen interne sur deux ans comprend trois phases ainsi que des formations dispensées dans un centre de gestion des carrières administré par un organisme extérieur. Il est trop tôt pour dire de quelle façon ce processus influera sur la performance des futurs dirigeants du PAM.
37. Le modèle des capacités "MRPP" ("*4Ps*"), qui définit les attentes à l'égard des dirigeants du PAM en matière de motivation, de ressources humaines, de partenariat et de performance et constitue le socle des programmes de formation existants, ne fait pas explicitement référence à l'égalité des sexes, même s'il mentionne bel et bien l'instauration d'une culture de l'ouverture parmi les capacités souhaitées dans le domaine des ressources humaines. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'égalité des sexes est étudiée dans les différents programmes de formation actuellement disponibles au PAM, en dehors des efforts déployés pour parvenir à une participation sur un pied d'égalité des employés femmes et hommes ou, dans le cas du programme INSPIRE⁸, pour cibler les femmes uniquement.
38. On observe d'autres lacunes liées à l'impératif consistant à "préparer des dirigeants très performants": l'absence d'un cadre global permettant de tenir les supérieurs hiérarchiques comptables des résultats obtenus en matière de gestion du personnel; l'absence de retours d'information venant du bas à l'intention des supérieurs hiérarchiques dans le cadre d'examens à 180 ou à 360 degrés; et le fait que le modèle des capacités MRPP ne soit pas bien connu ni très utilisé.

Facteurs expliquant les résultats obtenus

39. Les tendances mondiales définissent les critères qui font que l'on considère comme efficace, efficiente et adaptée d'un point de vue déontologique la gestion du personnel au sein du système des Nations Unies et d'autres grandes organisations. L'évolution du contexte à l'échelle mondiale, régionale et nationale (comme la mise en place du Programme 2030 et du Cadre d'action visant à favoriser la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées) a influé, positivement et négativement, sur les progrès accomplis vers l'obtention des résultats envisagés dans la stratégie, notamment en provoquant une augmentation ou une baisse soudaine des besoins en personnel du PAM et en ayant une incidence sur la capacité des bureaux régionaux et des bureaux de pays à trouver des membres du personnel régional ou national compétents pour pourvoir les postes vacants.
40. Dans certains pays, les obstacles sociaux ou culturels à l'égalité des sexes peuvent faire qu'il est difficile pour les femmes, surtout au sein du personnel national, de travailler dans des lieux d'affectation reculés. Parmi les stratégies suivies par le PAM en matière d'acquisition de talents pour atténuer ces difficultés, on peut citer l'adaptation des programmes de stages aux femmes.
41. Bien que certains hauts responsables se soient engagés à renforcer les pratiques de gestion du personnel du PAM et malgré les ressources affectées à cet effet, plusieurs aspects ont freiné la bonne mise en œuvre de la stratégie: flou des rôles et des responsabilités ainsi que des plans de travail des unités du PAM autres que la Division des ressources humaines; et absence de plan d'exécution détaillé et de cadre de résultats associés à la stratégie ou encore de cadre de responsabilité pour les supérieurs hiérarchiques.

⁸ Programme visant à favoriser l'accès des femmes aux postes à responsabilités et l'évolution de leur carrière.

42. Le modèle de financement volontaire du PAM et le manque de prévisibilité des ressources à long terme ont été invoqués parmi les raisons expliquant que celui-ci persiste à recourir aux contrats de courte durée. Or, des organisations similaires sont parvenues à limiter l'utilisation prolongée des accords de services spéciaux. Les budgets de portefeuilles pays devraient permettre d'accroître la visibilité, la prévisibilité et la souplesse des financements, et de réunir ainsi les conditions nécessaires pour améliorer la planification des effectifs et réduire le recours aux contrats de courte durée.
43. L'évolution de la culture organisationnelle du PAM a contribué à remédier à certaines difficultés de mise en œuvre de la stratégie tout en créant de nouveaux défis. Plusieurs signes montrent une prise de conscience accrue et l'acceptation de l'importance du bien-être du personnel pour la performance organisationnelle. Dans le même temps, la culture interne du PAM attache depuis toujours davantage d'importance à la performance liée aux programmes (les résultats obtenus) qu'aux préoccupations relatives aux employés. Les auteurs du rapport de 2019 sur la culture organisationnelle du PAM font observer que le fait de valoriser les résultats sans examiner les moyens utilisés pour les obtenir accentue l'exposition des employés du PAM à des risques de manquement. Ils constatent que les employés aimeraient voir une réduction des inégalités existant entre les employés recrutés sur le plan local et ceux recrutés sur le plan international.

Conclusions

44. La stratégie en matière de personnel (2014-2017) était de bonne qualité au moment de sa rédaction, car elle exposait une vision claire qui était pertinente compte tenu des priorités énoncées dans le plan stratégique du PAM en vigueur à l'époque. Elle était également tournée vers l'avenir et cohérente avec d'autres politiques du PAM et les bonnes pratiques en matière de gestion du personnel. Elle souffrait en revanche de l'absence d'attentes détaillées et claires quant à ce qu'on entendait par mise en œuvre "réussie" et d'une relative négligence de la problématique femmes-hommes et de la diversité.
45. L'application de la stratégie en matière de personnel a été guidée en grande partie par la Division des ressources humaines et, depuis 2015, par la Division chargée du bien-être du personnel, nouvellement créée. Des progrès ont été accomplis en rapport avec les quatre impératifs énoncés dans la stratégie. Néanmoins, les employés à tous les niveaux qui ont été consultés ont estimé que d'importants éléments de la gestion des ressources humaines au PAM n'étaient pas encore à la hauteur de ce qu'ils devraient être, surtout en ce qui concerne la transparence des processus de recrutement et de promotion et les inégalités réelles, ou perçues comme telles, entre les employés du PAM qui faisaient le même travail mais qui avaient des types de contrat différents assortis de conditions et d'avantages différents.
46. La mise en correspondance des réalisations obtenues depuis 2014 avec la théorie du changement a fait apparaître que des progrès considérables avaient été accomplis dans le domaine du renforcement des capacités, mais que cela avait moins été le cas s'agissant de l'amélioration de la motivation et des possibilités offertes. Seuls quelques exemples isolés de changements de comportement potentiellement durables ont été observés. Cela ne signifie pas que la stratégie a été inefficace, sachant que le changement de comportement tend à évoluer lentement. Néanmoins, la mise en correspondance a attiré l'attention sur l'importance qu'il y avait à considérer la réforme des ressources humaines comme un processus de changement de culture nécessitant une gestion spécifique.

47. L'évolution de la culture organisationnelle du PAM contribue à remédier à certaines difficultés de mise en œuvre de la stratégie tout en créant de nouveaux défis. Le rapport de 2019 sur la culture organisationnelle du PAM attire l'attention sur les dirigeants qui ne donnent pas l'exemple d'un comportement respectueux de la déontologie et qui ne tiennent pas les employés comptables de leurs actes en cas de manquement, et sur l'accent mis sur les résultats sans vraiment se soucier des moyens utilisés pour les obtenir, autant de caractéristiques qui exposent les sociétés à des risques de manquement et qui sont perçues comme "[faisant] partie de la culture organisationnelle du PAM"⁹.
48. Comme il est indiqué dans le rapport du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) sur le PAM pour 2017-2018, le PAM obtient de bons résultats. S'il veut progresser au même rythme que la réforme du système des Nations Unies, il doit toutefois: s'attaquer aux inquiétudes concernant les comportements abusifs et les inégalités entre les différents groupes d'employés soulevées dans l'enquête mondiale auprès du personnel et le récent rapport sur la culture organisationnelle; étendre l'obligation de rendre compte d'une bonne gestion du personnel au-delà de la Division des ressources humaines; traiter expressément certains sujets qui n'ont pas été abordés du tout dans la stratégie en matière de personnel ou ne l'ont que peu été, comme l'égalité des sexes, la diversité au sein des effectifs et les problèmes persistants liés à ses capacités de déploiement de renforts; et s'assurer que ses priorités dans le domaine de la gestion du personnel répondent à la demande de diversification des compétences et des savoir-faire.
49. En l'état actuel, la stratégie en matière de personnel ne donne pas suffisamment d'orientations pour que le PAM puisse relever tous les défis qui lui sont posés dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Le PAM doit d'urgence attirer, utiliser efficacement et développer en continu les compétences d'un personnel le plus performant possible, et œuvrer en ce sens en tenant compte des engagements pris par le système des Nations Unies en faveur des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la diversité et de l'inclusion et en montrant lui-même l'exemple à cet égard.

Enseignements

50. Les évaluateurs ont dégagé un certain nombre d'enseignements, notant en particulier qu'il était nécessaire d'orchestrer les changements organisationnels en tenant pleinement compte des opinions et des expériences de tous les employés du PAM, qu'il était important de renforcer la communication et la transparence concernant les processus de recrutement et de promotion, et qu'il était également important de reconnaître que tous les employés sont en droit d'attendre que leur travail leur apporte satisfaction et leur offre la possibilité de se perfectionner, et ce qu'ils bénéficient ou non d'une promotion.

Recommandations

51. Les six recommandations suivantes découlent des constatations et des conclusions issues de l'évaluation. Elles visent à exploiter, développer et approfondir les changements positifs amorcés dans le cadre de la stratégie en matière de personnel et doivent être prises en considération lors de la mise en œuvre des actions prioritaires relevées par le groupe de travail conjoint du Conseil et de la direction sur le harcèlement, le harcèlement sexuel, l'abus de pouvoir et la discrimination¹⁰.

⁹ PAM. 2019. *Examen indépendant de la culture organisationnelle et du respect des règles déontologiques au Programme alimentaire mondial*, page 15. Disponible à l'adresse: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000110426/download/>.

¹⁰ Voir le rapport du groupe de travail exposé dans le document WFP/EB.2/2019/9-A.

Recommandation	Priorité/responsabilité/ date limite
<p>Recommandation 1: Le PAM devrait élaborer une nouvelle politique axée sur le personnel, qui définit la conception qu'il se fait de ses effectifs futurs ainsi que les valeurs fondamentales qui devraient façonner sa culture organisationnelle.</p> <p>a) La politique devrait s'appuyer sur les changements positifs déjà en place, mais approfondir les sujets insuffisamment traités dans la stratégie actuelle, en particulier, mais sans s'y limiter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la culture organisationnelle, y compris concernant le harcèlement, le harcèlement sexuel et l'abus de pouvoir; • l'égalité des sexes, la diversité et l'inclusion; • la planification des effectifs, s'agissant notamment de l'équilibre entre la nécessité de disposer d'un personnel réactif et souple et le respect de l'objet des différents types de contrats (voir aussi la recommandation 5); • la gestion de la performance. <p>b) La politique devrait comprendre une théorie du changement, un plan d'exécution chiffré et un plan de diffusion.</p> <p>c) La politique devrait définir précisément les responsabilités respectives des unités, divisions, bureaux régionaux et bureaux de pays.</p> <p>d) Une structure de gouvernance claire devrait être mise en place pour superviser la phase d'élaboration.</p>	<p>Priorité: Élevée</p> <p>Responsables: Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la gestion des ressources, en collaboration avec le Directeur de la Division des ressources humaines, avec l'approbation du Groupe de direction et en concertation avec les unités fonctionnelles au Siège, les bureaux régionaux et une sélection représentative de bureaux de pays.</p> <p>Date limite: février 2021</p>
<p>Recommandation 2: Le PAM devrait mettre en œuvre une nouvelle politique en matière de personnel dans le cadre d'un processus de gestion du changement organisationnel.</p> <p>a) La Division des ressources humaines, les bureaux fonctionnels et les bureaux régionaux devraient, sur la base des consultations menées avec les bureaux de pays, organiser des réunions de travail annuelles conjointes pour faire le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et les problèmes rencontrés, à partir d'un ensemble bien défini d'indicateurs.</p> <p>b) La Division des ressources humaines, les bureaux fonctionnels et les bureaux régionaux devraient communiquer un point annuel sur les progrès accomplis dans l'ensemble de l'organisation au Groupe de direction et aux employés du PAM à tous les niveaux.</p> <p>c) Tous les bureaux fonctionnels devraient prévoir des activités, des valeurs cibles et des objectifs d'étape dans leurs stratégies respectives.</p>	<p>Priorité: Élevée</p> <p>Responsables: Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la gestion des ressources, en collaboration avec la Division des ressources humaines, les unités fonctionnelles au Siège et les bureaux régionaux.</p> <p>Date limite: février 2023</p>

Recommandation	Priorité/responsabilité/ date limite
<p>Recommandation 3: Le PAM devrait réviser sa stratégie fonctionnelle en matière de ressources humaines pour poursuivre la professionnalisation de sa fonction Ressources humaines à tous les niveaux et sur tous les sites.</p> <p>a) Une stratégie révisée en matière de ressources humaines devrait préciser comment la Division des ressources humaines contribuera à mettre en œuvre la nouvelle stratégie en matière de personnel au Siège et au niveau des bureaux régionaux et des bureaux de pays.</p> <p>b) La stratégie exposerait un plan chiffré de renforcement progressif des moyens dont le PAM dispose sur le terrain en matière de ressources humaines avec comme objectif de s'assurer que chaque bureau de pays peut accéder facilement et rapidement à un administrateur des ressources humaines:</p> <ul style="list-style-type: none"> • à l'échelle régionale, les partenaires opérationnels chargés des ressources humaines devraient continuer de faire en sorte que des services de ressources humaines accessibles soient en place; • dans le cadre de l'élaboration de la stratégie, la Division des ressources humaines devrait mener un examen du déroulement des opérations pour rationaliser les processus prioritaires ayant trait aux ressources humaines. <p>c) La stratégie devrait indiquer comment la fonction Ressources humaines continuera de renforcer les moyens dont le personnel des ressources humaines dispose sur le terrain concernant les aspects suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • capacités (connaissances, compétences); • motivation, modes de réflexion et prise de décisions, par exemple s'agissant de renforcer la perception de la Division des ressources humaines comme étant un partenaire opérationnel que ce soit au sein de son personnel ou parmi les autres employés; • possibilités offertes, par exemple en s'assurant que des améliorations technologiques, des systèmes automatisés et des outils ont été mis en place pour réduire la charge de travail liée aux tâches administratives comme la saisie de la paie, de façon à permettre au personnel des ressources humaines de se consacrer à des questions plus stratégiques. 	<p>Priorité: Modérée</p> <p>Responsables: Directeur de la Division des ressources humaines, en concertation avec les bureaux régionaux, les bureaux de pays, les unités fonctionnelles et le Groupe de direction.</p> <p>Date limite: février 2021</p>
<p>Recommandation 4: La Division des ressources humaines devrait élaborer un cadre de responsabilité permettant aux supérieurs hiérarchiques d'assurer une gestion du personnel de la plus haute qualité et soumettre ce cadre au Groupe de direction pour approbation.</p> <p>a) Le cadre devrait:</p> <ul style="list-style-type: none"> • actualiser les attentes et présenter les bonnes pratiques de gestion du personnel, la façon dont ces pratiques se manifestent à différents niveaux de carrière et leur lien avec la notion d'encadrement; • comprendre des éléments réglementaires concernant la gestion de la performance pour veiller à protéger de manière adéquate les droits aussi bien des supérieurs hiérarchiques 	<p>Priorité: Élevée</p> <p>Responsables: Directeur de la Division des ressources humaines, en concertation avec le Groupe de direction, les bureaux régionaux et les bureaux de pays.</p> <p>Date limite: août 2021</p>

Recommandation	Priorité/responsabilité/ date limite
<p>que des subordonnés, surtout en cas de problèmes de performance;</p> <ul style="list-style-type: none"> • permettre de prendre en compte les responsabilités en matière de gestion du personnel dans les définitions d'emploi, dans les indicateurs de performance clés et dans les évaluations de la performance de tous les supérieurs hiérarchiques; • mettre en place un mécanisme visant à élargir les retours d'information relatifs à l'évaluation de la performance, comme les examens périodiques à 360 degrés, pour que tous les supérieurs hiérarchiques contribuent à une culture organisationnelle favorisant les échanges constructifs d'observations. <p>b) Aider les supérieurs hiérarchiques dans leurs efforts destinés à améliorer en continu leurs compétences en matière de gestion du personnel au moyen de diverses mesures intégrées consistant notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> • à mettre en place des programmes de gestion existants et prévus, ainsi que le suivi y afférent; • à étudier la possibilité de mettre en relation les directeurs de pays, les directeurs de pays adjoints, les directeurs régionaux et les directeurs régionaux adjoints nouvellement nommés avec des personnes venant de partir à la retraite qui ont occupé leur poste par le passé et fait preuve d'excellentes compétences en matière de gestion du personnel, et qui pourraient ainsi jouer le rôle de mentors; • à amener les bureaux régionaux à étudier le meilleur moyen de donner accès à un accompagnement personnalisé et à d'autres types de services de soutien professionnel destinés à des membres du personnel occupant des postes de supervision dans leur région, à échanger entre eux sur le sujet et à assurer un suivi; • à demander à la Division des ressources humaines de créer un centre d'assistance des supérieurs hiérarchiques au Siège, auquel pourraient accéder tous les employés exerçant des responsabilités en matière de supervision ou de gestion du personnel; • à amener la Division des ressources humaines, avec la contribution des bureaux régionaux et des bureaux de pays, à constituer et à actualiser régulièrement une boîte à outils de mesures simples et économiquement rationnelles visant à reconnaître et à récompenser la bonne performance des individus et des équipes; • à prévoir du temps à consacrer à la gestion du personnel lors de la détermination de la charge de travail des supérieurs hiérarchiques. 	

Recommandation	Priorité/responsabilité/ date limite
<p>Recommandation 5: Le PAM devrait mener un examen approfondi des modalités contractuelles existantes et de leur application.</p> <p>a) La Division des ressources humaines, avec l'appui du Groupe de direction et en collaboration avec les bureaux régionaux, les bureaux de pays et les unités fonctionnelles au Siège, devrait mettre en place un processus de planification systématique des effectifs à tous les niveaux de l'organisation, qui serait appuyé par le Siège et qui s'étendrait au-delà de la durée prévue du projet d'harmonisation organisationnelle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • les plans stratégiques de pays devraient obligatoirement comprendre des analyses des effectifs et des plans correspondants, portant notamment sur la répartition proposée entre les contrats de courte durée et les contrats de durée déterminée; • la Division des ressources humaines devrait participer activement au processus d'examen des programmes, et étudier tous les projets de plan stratégique de pays du point de vue des ressources humaines, y compris au niveau régional. <p>b) Le PAM devrait poursuivre ses consultations régulières avec d'autres organisations, y compris, mais sans s'y limiter, d'autres organismes des Nations Unies et des sociétés du secteur privé, et continuer d'échanger des bonnes pratiques sur la limitation du recours aux contrats de courte durée tout en préservant la souplesse organisationnelle.</p> <p>c) Le Groupe de direction devrait indiquer clairement ce qu'il attend s'agissant d'une réduction progressive du recours prolongé aux contrats de courte durée.</p>	<p>Priorité: Élevée</p> <p>Responsables: Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la gestion des ressources, avec l'appui de la Division des ressources humaines et en collaboration avec les bureaux régionaux, les bureaux de pays et les unités fonctionnelles au Siège.</p> <p>Date limite: février 2021</p>
<p>Recommandation 6: La Division des ressources humaines devrait renforcer encore sa démarche volontariste d'information des employés du PAM.</p> <p>a) Les administrateurs des ressources humaines en poste au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays devraient communiquer régulièrement et organiser des réunions d'information régulières sur les modalités contractuelles et les avantages des différents groupes d'employés.</p> <p>b) La Division des ressources humaines, en collaboration avec les bureaux régionaux et les bureaux de pays, devrait examiner et, lorsque les conditions l'exigent, renforcer les processus actuels d'information sur les possibilités existantes ou futures de perfectionnement et sur les critères utilisés pour décider quels individus sont invités à prendre part aux différents types de cours et programmes de formation.</p>	<p>Priorité: Modérée</p> <p>Responsables: Directeur de la Division des ressources humaines, en concertation avec les bureaux régionaux, les bureaux de pays et les unités fonctionnelles.</p> <p>Date limite: activité permanente, les mesures entreprises devant être mentionnées dans les points annuels communiqués au Conseil d'administration</p>

Liste des sigles utilisés dans le présent document

HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
PACE	programme d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences
PSP	plan stratégique de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance